Februar 2021



ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGS-SAMARBEJDE

ULIGHED OG KLIMAFORANDRINGER

DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

ULIGHED OG INTERNATIONALT UDVIKLINGSSAMARBEJDE

Ulighed og klimaforandringer

Lily Salloum Lindegaard og Esbern Friis-Hansen, DIIS.

Rammesættende emnepapir – udarbejdet på Udenrigsministeriets foranledning i forbindelse med ny udviklingspolitisk strategi.

Denne publikation er delvist finansieret af Udenrigsministeriet. Synspunkter, analyser og konklusioner i publikationen står udelukkende for forfatternes regning.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier
Østbanegade 117
2100 København
Tlf: +45 32 69 87 87
E-mail: diis@diis.dk
www.diis.dk

Layout: Lone Ravnkilde

ISBN 97887-7236-036-2 (pdf)

DIIS-publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra www.diis.dk

© København 2021, forfatterne og DIIS

INDHOLDSFORTEGNELSE

Introduktion: Hvordan er klima og ulighed forbundet 4

Klima og ulighed mellem lande 5

Klima og ulighed inden for landegrænser 10

Bistand og klimaulighed 14

Noter 17

INTRODUKTION: HVORDAN ER KLIMA OG ULIGHED FORBUNDET

På verdensplan er der stigende fokus på ulighed. Verdensmål 10 drejer sig om at 'Reducere ulighed i og mellem lande', og i denne og andre sammenhænge ses ulighed som et vigtigt problem i sig selv. Ulighed er dog også af stor betydning i forhold til andre globale udfordringer såsom klimaforandringerne, der er omtalt i Verdensmål 13. Dette papir kaster lys over forholdet mellem klima og ulighed samt over implikationer for dansk bistand.

Hurtig klimahandling kan være afgørende for millioner af mennesker, og ulighed i muligheder og kapacitet spiller her en vigtig rolle. F.eks. kan mellem 68 og 132 millioner mennesker ende i fattigdom inden 2030 som konsekvens af klimaforandringer. Det kan dog reduceres til færre end 20 millioner, hvis indsatsen er socialt inkluderende og kombineres med målrettet tilpasning.[1] Klimaforandringer kan på den ene side forårsage stigende ulighed og på den anden side kan en række sociale, politiske, og økonomiske uligheder underminere klimaresponsen.

I dette papir udfolder vi disse og andre dynamikker af det mangesidede forhold mellem klima og ulighed – her samlet under betegnelsen 'klimaulighed'. Vi påpeger mulige implikationer og dilemmaer for dansk bistand i klimaindsatser, der formindsker ulighed. Papirets opdeling afspejler Verdensmål 10s fokus på ulighed i og mellem lande med betragtninger af klimaulighed først mellem lande og derefter i lande. Disse diskussioner danner grundlag for overvejelser om dansk bistands rolle i håndteringen af klimaulighed.

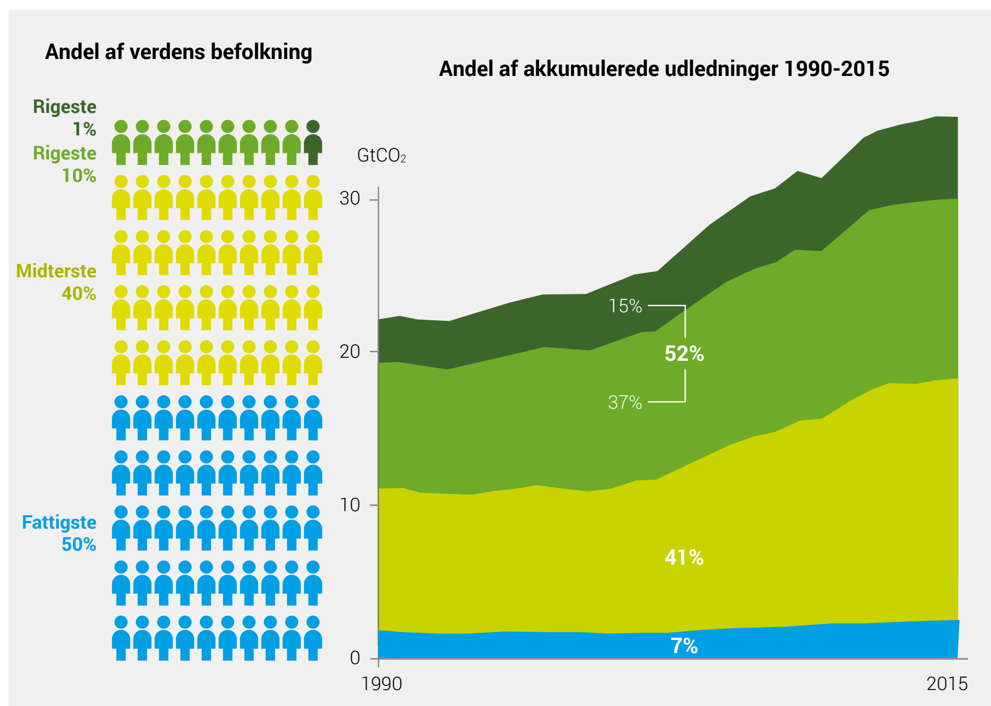
KLIMA OG ULIGHED MELLEM LANDE

Flere centrale dimensioner af klimaulighed kommer til udtryk i forholdet mellem lande. Her fremhæver vi ulighed ift. klimaansvar; eksponering og sårbarhed; den internationale respons; klimaretfærdighed; og omstilling med særlig fokus på reduktion af drivhusgasser. Disse aspekter af klimaulighed peger på, hvem der skaber klimaforandringerne, hvem der påvirkes mest, og hvordan klimaforandringerne håndteres. Afsnittet fremlægger nogle generelle tendenser og er derfor kun et forenklet billede af komplekse forhold.

Ulige ansvar for klimaforandringerne

Klimaforandringerne er forårsaget af globale CO_2-udledninger, hvis oprindelse er markant ulige fordelt mellem landene. Industrialiserede lande er historisk ansvarlige for størstedelen af klimaforandringerne. USA og EU er tilsammen ansvarlige for næsten halvdelen af de akkumulerede udledninger – en ansvarsfordeling, der dog ændrer sig i takt med, at flere lande opnår mellem-indkomst status med højere forbrug og udledninger.[2]

Figur 1. Andel af akkumulerede udledninger fra 1990 til 2015 sammenholdt med forbrug for forskellige globale indkomstgrupper



Kilde: Oxfam (2020) Confronting Carbon Inequality

Når verdens befolkning opdeles i forhold til indtægtsgrupper, kan man konstatere en ekstrem og stigende ulighed mellem rige og fattiges ansvar for klimaforandringerne. Fra 1990 til 2015 kom kun 7% af de samlede CO_2-udledninger fra den fattigste halvdel af verdens befolkning, mens 15% af udledningerne kom fra den rigeste 1%. I samme periode voksede uligheden i udledningerne mellem disse grupper, se Figur 1.[3] Idet den fattigste halvdel af verdens befolkning hovedsageligt lever i udviklingslande, og langt de fleste i Afrika syd for Sahara, afspejler tallene også ulige udledninger pr. indbygger mellem lande.[4]

Ulige eksponering og sårbarhed over for klimaforandringer

Risikoen for at blive påvirket af klimaforandringer udgøres af en fysik komponent, eksponering, og en komponent som omhandler sociale, politiske og økonomiske forudsætninger, sårbarhed.[5] Disse komponenter hænger tit sammen, men ikke nødvendigvis. F.eks. kan en rig familie, der bor ved kysten, være fysisk eksponeret over for orkaner uden at være særligt sårbar. Til gengæld er fattige familier i slumbebyggelser ved kysten både eksponerede og sårbare.

På verdensplan er der tydelige uligheder i eksponering og sårbarhed mellem rige og fattige lande. Lande i det Globale Syd er generelt mere fysisk eksponerede, da klimaforandringerne er mest udtalte bl.a. ved ækvator,[6] hvilket uforholdsmæssigt rammer lav- og mellemindkomstlande. Mange lande i det Globale Syd, især lav-indkomstlande, er også mere sårbare overfor klimaforandringer, dvs. de påvirkes generelt mere af klimaforandringerne og har mindre tilpasningskapacitet, altså kapacitet til at håndtere klimaforandringer.[7] Det betyder, at klimaforandringer har vidt forskellige konsekvenser afhængig af konteksten. Betydningen af f.eks. oversvømmelser er således afhængig af bl.a. de lokale erhverv, infrastruktur og sociale ydelser.

Lande i det Globale Syd er meget forskellige, hvad angår geografi, indkomstniveauer, behov og interesser. Dog er mange kendetegnet ved begrænsede finansielle ressourcer og begrænset institutionel kapacitet. Samtidig er mange lande i det Globale Syd i gang med at opbygge institutioner, kapacitet og infrastruktur, der kan formindske klimaforandringernes effekter. Men svage demokratiske institutioner og offentlig forvaltning hæmmer fortsat mange landes kapacitet til effektivt at håndtere klimaforandringerne, især for den fattige del af befolkningen.

BOKS 1. EKSPONERING OG SÅRBARHED I ETIOPIEN

Etiopien er et eksempel på samspillet mellem eksponering og sårbarhed. Etiopien ligger i Afrikas horn - et område, der er meget eksponeret over for gradvise klimaforandringer i form af stigende utilregnelighed af nedbør og temperatur. Etiopien er også meget sårbar. Landet er meget sensitivt over for klimaforandringer – en stor del af befolkning er afhængig af landbrug og knappe naturressourcer for deres levegrundlag; der er begrænset adgang til sociale ydelser; og landet oplever uro, konflikt og intern fordrivelse. Befolkningen har begrænset tilpasningskapacitet, da den mangler ressourcer og muligheder for at tilpasse sig. Som et udviklingsland har Etiopien også begrænsede ressourcer, der hæmmer de statslige institutioners kapacitet til at håndtere klimaforandringerne og sikre tilpasning.

Det er vigtigt at kigge på de samlede implikationer af eksponering og sårbarhed. Tilsammen medfører de en risiko for, at klimaforandringerne forværrer eksisterende uligheder mellem lande, da fattige lande er både mere udsatte og svagere stillet til at håndtere udfordringerne.

En ulige og utilstrækkelig international respons på klimaforandringerne

UNFCCC forholder sig til klimaulighed ved at fremme principper som: lighed; historisk ansvar; fælles men differentieret ansvar og evne; og ret til udvikling. I Kyotoaftalen afspejles principperne i opdelingen i Anneks 1-, Non-Anneks I- og Anneks II-lande. Parisaftalen har mindre fokus på ansvar end Kyotoaftalen og mere på evne til at imødegå klimaforandringerne,[8] og samtidig er den baseret på afgivelse af frivillige løfter. Resultatet har i praksis været en fordeling af lovede reduktioner i sammenligning med det historiske ansvar, hvilket er til ulempe for mindre udledende lande.[9] Løfterne afgivet i henhold til Parisaftalen er også utilstrækkelige ift. reduktion af drivhusgasser og 2-graders målet, og den efterfølgende implementering har været mangelfuld. Det betyder et stort emissionsgab (reel indsats ift. nødvendig indsats),[10] hvis effekter er størst i det Globale Syd. En række annonceringer i 2020 af mål for netto-nul udledninger har dog forbedret billedet ift. at nærme sig målet om at begrænse den globale opvarmning til 2 grader i et optimistisk scenarie.[11]

Internationale processer og fora er endvidere kendetegnede ved ulige magt og indflydelse, hvor lande i det Globale Syd generelt har mindre indflydelse og adgang til fora og beslutningsprocesser på højt niveau.[12] Det gælder i særlig grad de lavtliggende østater. Derfor er de i høj grad afhængige af andres reduktion i drivhusgasser især i det Globale Nord og i stigende grad også i BRICS-landene.

Klimaretfærdighed

Klimaretfærdighed er blevet et centralt begreb i diverse debatter og bevægelser forårsaget af de nævnte uligheder i udledninger, klimapåvirkninger, den internationale respons og formelle beslutningsprocesser. Debatterne er præget af de, der er særligt påvirkede af klimaforandringerne, men som mangler indflydelse i

formelle processer (processuel retfærdighed), f.eks. gruppen af mindst udviklede lande, gruppen af små østater, marginaliserede befolkningsgrupper, de unge og kvinder. Der er fokus på fordelingen af byrder samt på rettigheder og ansvar (fordelingsmæssig retfærdighed), herunder det Globale Nords historiske og moralske ansvar, manglen på omstilling og støtte hertil fra det Globale Nord og fordelingen af klimafinansiering.[13]

BOKS 2. KLIMARETFÆRDIGHED OG DANSK BISTAND

Klimafinansiering

I 2009 forpligtede det Globale Nord sig til at mobilisere 100 milliarder dollars om året fra 2020 i klimafinansiering til udviklingslande. Disse penge skulle være 'nye og additionelle' midler, for at sikre at klimafinansiering ikke gik udover den traditionelle bistand,[14] allerede aftalt som 0,7% af BNI. Dog er nogle donorlande, inklusive Danmark, uenige i denne fortolkning af 'nye og additionelle'. I øjeblikket ligger Danmark langt fra målet, idet den danske klimafinansiering hovedsageligt regnes med i de 0,7%, der går til udviklingsbistand.[15] Samtidig har Rigsrevisionen for nylig vurderet, at der mangler gennemsigtighed i den danske klimabistand, og at klimaandelen af bistanden overrapporteres.[16] På et andet punkt ligger Danmark dog godt. Dansk klimabistand er hovedsageligt gavebistand, mens hele 60% af den bilaterale og 90% af den multilaterale andel af den globale støtte til udviklingslande til klimaindsatser i perioden 2013-2017 var lån.[17]

Diversitet i vidensgrundlaget

Klimaretfærdighed handler også om, hvilken viden der anvendes i klimaindsatser, hvor der ofte er en tendens til at negligere fattige menneskers og samfunds viden. Dansk bistand kunne med fordel i højere grad integrere lokal viden i projektformulering og implementering. Det kan være viden om lokale klimaforandringer, deres implikationer og den tilpasningskapacitet, der eksisterer lokalt. Denne viden vil ofte kunne sikre bedre resultater af klimaindsatserne.

Behov for inklusiv omstilling

Kraftig reduktion af drivhusgasser – både i udledninger og i det eksisterende niveau i atmosfæren – er en forudsætning for at reducere global ulighed på lang sigt. Uden reduktion vil de nævnte dynamikker i form af ulige eksponering og sårbarhed fortsætte, hvis ikke forværres, hvilket vil medføre stigende ulighed. Derfor er omstilling nødvendig for at bekæmpe ulighed på verdensplan.[18]

En grøn omstilling er dog ikke nok i sig selv. Omstillingen skal også være inklusiv. Mange af de dynamikker, der er med til at skabe klimaulighed, handler ikke bare om ulige udledninger, men også om ikke-inklusiv udvikling og vækst. Hvis den grønne omstilling ikke tager hensyn til disse strukturelle aspekter af global ulighed, vil det føre til øget ulighed. En ikke-inklusiv grøn omstilling kan f.eks. medføre stigende energi- og fødevarepriser, som repræsenterer en stor andel af fattige menneskers udgifter. Ligeledes skal der tages højde for de arbejdere og lokalsamfund, der kan påvirkes negativt af fossiludfasning, hvilket er fremhævet i princippet om Just Transition (se afnittet 'Transition til kulstoffattig udvikling' på side 13).

En grøn og inklusiv omstilling kræver meget store investeringer i og af industrialiserede lande. De skal investere i omstilling i deres egne lande for at opnå de lovede reduktioner, og samtidigt har de i Parisaftalen i 2015 forpligtiget sig til at bidrage til finansieringen af en grøn omstilling i det Globale Syd, hvor de indenlandske ressourcer er utilstrækkelige.

MULIGT DISKUSSIONSEMNE:

Bistand og reduktion af drivhusgasser
Hvordan kan dansk klimabistand bruges bedst til at støtte reduktionen af drivhusgasser i udviklingssammenhæng? Penge til omstilling går i højere grad til mellemindkomstlande end til lavindkomstlande, bl.a. fordi der er mulighed for større reduktioner i udledningerne i mellemindkomstlande. Til gengæld kan der være andre fordele ved at understøtte omstillingen i fattigere lande, bl.a. muligheden for at springe kulstofs-intensive teknologier over og fremme udvikling, f.eks. ved at forbedre adgangen til elektricitet.

KLIMA OG ULIGHED INDEN FOR LANDEGRÆNSER

Mens mange overordnede aspekter af forholdet mellem klima og ulighed kommer klart til udtryk mellem lande, er der andre vigtige aspekter af klimaulighed, som er mere tydelige inden for landegrænser. I dette afsnit ser vi på nogle af de problemstillinger, som generelt opleves i udviklings- og mellemindkomstlande.

Ulighed, fattigdom og klimaforandring

Ifølge Verdensbanken udgør klimaforandringer en akut trussel for ulighed især i Afrika syd for Sahara, Mellemamerika og Sydasien – de regioner med de fleste af verdens fattige.[19] Interaktionen mellem klimaforandringer og fattigdom har stor betydning for ulighed. Klimaforandringer forstærker eksisterende uligheder i det Globale Syd gennem meget dynamiske processer.[20]

Som nævnt i indledningen forudser Verdensbanken, at klimaforandringerne kommer til at skubbe flere ned i fattigdom, hvilket øger ulighed. Klimapåvirkningerne gør det også sværere for fattige at forbedre deres levevilkår og bevæge sig ud af fattigdom.[21] De, der har en indkomst over fattigdomsgrænsen, er generelt mindre eksponerede og mindre sårbare, og det gælder i særlig grad de mere velhavende, der har størst tilpasningskapacitet.

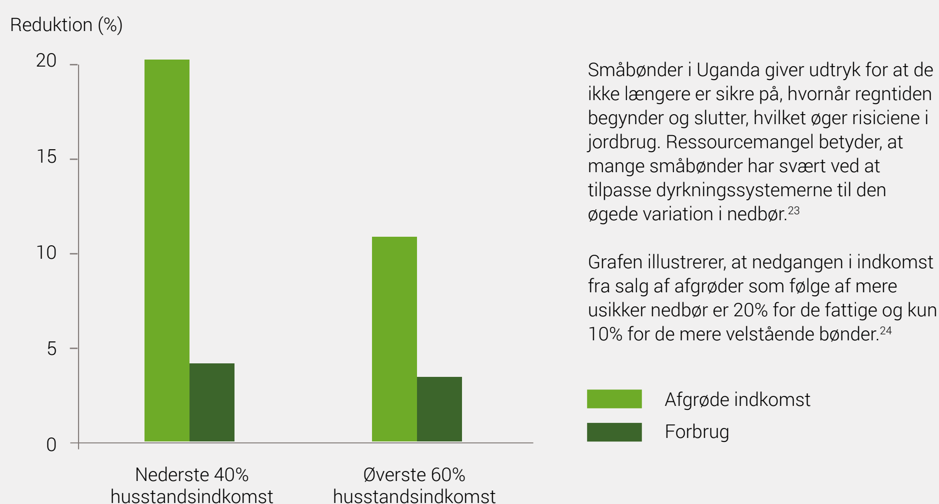
Differentierede klimapåvirkninger

Ulighed har betydning for, hvem der i en given befolkning bliver påvirket af klimaforandringer, og hvordan. F.eks. er mange fattige selverhvervende i den uformelle sektor eller i landbruget, hvor der sjældent er forsikringsordninger. Mange bor i udsatte områder og har dårlig adgang til infrastruktur og statslige ydelser. Disse faktorer betyder, at fattige mennesker i højere grad påvirkes af f.eks. oversvømmelser, og at oversvømmelserne rammer deres økonomi, fødevaresikkerhed eller sundhed, mere end tilfældet er for bedrestillede borgere.

Verdensbanken konkluderer, at langt den største negative effekt af klimaforandringerne for ulighed vil ske inden for landbrug og naturressourceforvaltning (småbøndernes indkomst og fødevaresikkerhed). Dernæst kommer i prioriteret rækkefælge sundhedspåvirkninger (diarré og malaria), arbejdsproduktivitetseffekter af høj temperatur og konsekvenser af naturkatastrofer (klima-relaterede oversvømmelser og tørke).[22]

Boks 3. Klimaforandringernes ulige effekter i Uganda

Differentieret reduktion i bønders indkomst ifm. ændringer i nedbør



Småbønder i Uganda giver udtryk for at de ikke længere er sikre på, hvornår regntiden begynder og slutter, hvilket øger risiciene i jordbrug. Ressourcemangel betyder, at mange småbønder har svært ved at tilpasse dyrkningssystemerne til den øgede variation i nedbør.[23]

Grafen illustrerer, at nedgangen i indkomst fra salg af afgrøder som følge af mere usikker nedbør er 20% for de fattige og kun 10% for de mere velstående bønder.[24]

Kilde: Hill and Mejia-Mantilla 2015.

Ulige vilkår og tværgående faktorer

Når man skal forstå fattige og marginaliserede menneskers situation i forhold til klimaforandringernes effekter, kan man sondre mellem de fattiges levevilkår (f.eks. erhverv, bopæl, sundhed og fødevaresikkerhed) og de tværgående faktorer, der er med til at skabe disse vilkår (politisk indflydelse, adgang til ressourcer, infrastruktur og offentlige ydelser samt social marginalisering). Dvs. at det ikke er fattigdommen i sig selv, der betyder, at nogle er mere påvirkede af klimaforandringerne end andre. Vilkårene kan betragtes som en effekt af ulige processer, mens de tværgående faktorer er de mekanismer, der underbygger dem. Hverken vilkårene eller faktorerne er statiske og kan sagtens påvirkes af ændringer i politikker, programmer og processer samt økonomiske og sociale dynamikker. En oversigt over vilkår og faktorer fremgår af Figur 2.

Da vilkår og faktorer typisk interagerer, kan en indsats målrettet en enkelt faktor have begrænsede effekter i det overordnet billede. Dog kan en indsats på et område nogle gange have en positiv indvirkning på andre vigtige områder. F.eks. kan forbedret dræning i slumområder have positiv betydning for sundheden ved at mindske sygdomsudbrød ifm. skybrud og oversvømmelser.

Figur 2. Ulige vilkår og tværgående faktorer

VILKÅR

Erhverv
Fattige mennesker har ofte risikobetonede erhverv. På landet er de mere afhængige af naturressourcer for opretholdelse af deres velfærd og derfor mere sårbare over for klimaforandringer og ikke mindst de stigende variationer i klimaet.

Bopæl
Der er stor ulighed i, hvilket omfang befolkningerne i det Globale Syd er eksponerede for klimaforandringer. På landet bor de fattigste typisk i marginale områder, hvor risikoen, for at ekstremt vejr ødelægger ejendom og levebrød, er størst. Denne tendens forværres i takt med stigende klimaændringer.[25] I byområder lever mange fattige i slumområder og uformelle bosættelser, hvor de er mere udsatte for f.eks. oversvømmelser.

Sundhed
Alvorlig sygdom er en vigtig årsag til fattigdom,[26] og klimaforandringer forstærker denne tendens. Omkostninger til pleje og medicin i forbindelse med et familiemedlems sygdom og eller død bidrager til at øge ulighed og forårsager mange millioner menneskers fattigdom hvert år.[27]

Fødevaresikkerhed
Fattige mennesker bruger en større del af deres budget på mad end den bedrestillede del af befolkningen. På landet påvirker usikkerheden i klimaet især ressourcefattige småbønder, for hvem hungersnød let kan blive konsekvensen, når regnen udebliver. I byerne bruger fattige en højere andel af deres indkomst på mad end de fattige i landdistrikterne, og de påvirkes derfor hårdt af stigende fødevarepriser i forbindelse med naturkatastrofer.[28]

TVÆRGÅENDE FAKTORER

Indflydelse på politiske processer
De fattiges og marginaliseredes synspunkter, behov og viden bliver sjældent hørt af statslige institutioner og udviklingsorganisationer, hvilket underminerer deres mulighed for at påvirke egne vilkår. Det forringer også kvaliteten af den nationale og internationale indsats for klimatilpasning, både i policy, programmering og implementering. Dog er myndighederne på lokalt plan (kommuner, distrikter, m.v.) tit mere lydhøre over for de forskellige dele af befolkningen, hvilket giver visse muligheder for lokalt forankret klimatilpasning.

Adgang til ressourcer
Fattige mennesker har sjældent adgang til finansielle ressourcer, hvilket begrænser deres muligheder for at tilpasse sig klimaforandringerne. Det kan føre til forgældelse og tab af dyr og jord for de, der arbejder i landbruget. Generelt har fattige ringere adgang til ressourcer uden for familien, inkl. fra lokalsamfundet, staten, civilsamfundet og udviklingsorganisationer. Midlertidig eller permanent migration kan være en strategi til at få adgang til nye økonomiske aktiviteter, ressourcer og offentlige ydelser, såsom uddannelse. Dog har de fattigste tit ikke råd til at flytte og bliver derved fastholdt i en meget usikker situation.[29]

Adgang til statslige ydelser og infrastruktur
Fattige bor tit i marginaliserede områder både på landet og i slumområder med ringe infrastruktur som f.eks. vandforsyning og kloakering. Disse mangler underminerer deres tilpasningskapacitet. Det samme gælder offentlige ydelser som f.eks. uddannelse, sundhed eller social beskyttelse. Her kan målrettede programmer være et vigtigt værktøj.

Social marginalisering
'Horisontale uligheder' forbundet med identitet og samfundsgruppe såsom etniske og religiøse grupper eller køn underbygger ofte den sociale, økonomiske og politiske ulighed og påvirker også menneskers klimatilpasningskapacitet, f.eks. som følge af institutionel bias og den nævnte dårligere adgang til tjenester og beskæftigelsesmuligheder finansieret af klimatilpasningsinitiativer.[30] De mest sårbare er generelt dem, som oplever flest af disse ulemper, ikke mindst når de interagerer på basis af køn, alder, religion, etnicitet osv. [31]

Opmærksomhed på de overnævnte vilkår er vigtig for at mindske klima-eksponering og -sensitivitet. Men opmærksomhed på vilkårene alene er ikke nok, idet de tværgående faktorer ofte forårsager vilkårene. De tværgående faktorer er således essentielle også for at støtte tilpasningskapacitet og mindske ulighed både generelt og som følge af klimaforandringerne. De understreger også den relationelle karakter af klimaulighed – den hænger ofte sammen med, at nogen har bedre adgang til offentlige goder, ressourcer og beslutningsprocesser end for andre

MULIGT DISKUSSIONSEMNE:

Dansk bistand og de tværgående faktorer
Hvordan kan dansk udviklingsbistand rettes mere mod de tværgående faktorer, der er med til at forstærke ulige muligheder, og støtte en vedvarende opmærksomhed på disse faktorer i partnerlandenes egne indsatser?

Transition til kulstoffattig udvikling

Også i forhold til reduktion af drivhusgasser kan fokus på disse vilkår og tværgående faktorer hjælpe med at sikre, at indsatser ikke forstærker ulighedsprocesser. Det er især vigtigt i mellemindkomstlande, hvor bistanden til grøn omstilling er størst. Transition til kulstoffattig udvikling kan have store implikationer for arbejdere og lokalsamfund, der er afhængige af f.eks. kul, gas eller olie. Just Transition-princippet drejer sig om denne udfordring og forsøger at maksimere fordelene ved klimahandling og samtidig minimere de sociale virkninger for samfund i overgangen fra en kulstofintensiv økonomi. Princippet er indskrevet bl.a. i Parisaftalen. Inddragelse af repræsentanter for udsatte grupper, f.eks. fagforeninger, bonde-associationer og kvindegrupper, kan hjælpe med at imødekomme deres ønsker og behov og minimere potentielt negative effekter af den grønne omstilling.

BISTAND OG KLIMAULIGHED

Udviklingsbistand, klimaforandringer og fokusområder
Som nævnt er klimaforandringerne en akut trussel for ulighed især i Afrika syd for Sahara, Mellemamerika og Sydasien. De vigtigste klimapåvirkninger følger af de gradvise klimaforandringer, der påvirker landbrug og naturressourceforvaltning, sundhed og arbejdsproduktivitet. Bratte konsekvenser af klimaforandringer, f.eks. naturkatastrofer, er forholdsvis mindre betydningsfulde, selvom de tit får mere opmærksomhed. Disse geografiske og klimatiske dynamikker bør tænkes sammen med vigtige tendenser inden for social og økonomisk udvikling (f.eks. urbanisering, unge befolkninger, mangel på lønnet arbejde, etc.) for at identificere centrale indsatsområder for dansk bistand og støtte til klimatilpasning fremadrettet.

Ny læring i dansk klimabistand
En igangværende evaluering af dansk bistand til klimatilpasning og en kommende evaluering af dansk bistand til reduktion af drivhusgasser vil byde på vigtig læring ift. klimaulighed. Tidlige resultater fra tilpasningsevalueringen viser, at klimastøtten kun i mindre omfang har fokuseret på at mindske social ulighed. Den peger på en mangel på strategisk retning for støtten. Dansk støtte gives ofte til internationale organisationer, hvis arbejde til tider er præget af mangelfuld integration med nationale og lokale regeringsinstitutioner, hvilket kan underminere indsatsernes bæredygtighed og kapacitetsopbygning. Den kommende evaluering af dansk bistand til reduktion af udledning af drivhusgasser[32] forventes at bidrage med nyttige erfaringer om sociale virkninger af støtte til grøn omstilling.

MULIGT DISKUSSIONSEMNE:

Sammentænkning af omstilling og tilpasning i dansk bistand
Hvordan kan håndteringen af klimaforandringer (både omstilling og tilpasning) og ulighed tænkes sammen i dansk bistand? Hvilke strategiske tankegange og processer vil det kræve, og hvordan kan det indarbejdes i programmering og implementering?

International læring af relevans for klimaulighed

Større fokus på ulighed i forhold til klimaforandringer kan opnås, hvis dansk udviklingssamarbejde lader sig inspirere af tre internationale tendenser i retning af:

- **Integration af klimaovervejelser i udviklingssamarbejdet**
  Mange aktiviteter kan skabe fordele for både udvikling og klimamål (co-benefits),[33] idet de skaber udvikling og samtidig understøtter tilpasning eller reduktion af drivhusgasser. Det kræver integration af fattigdom og klimamål i udviklingssamarbejdet. I forhold til tilpasning er der stigende erkendelse blandt udviklingsorganisationer af nødvendigheden af en sådan integration, og den omfatter typisk: en analyse af eksponering og sårbarhed i målgruppen, kriterier, der skal opfyldes før et projekt finansieres,[34] og en tværgående strategi for klimatilpasning og udvikling.[35]

- **Bedre målretning af klimaprojekter mod fattige og marginaliserede grupper, herunder kvinder**
  Det kan delvis opnås ved at gøre fokus på ulighed til et selvstændigt kriterie for støtte til klimaprojekter. For dansk støttede tilpasningsprojekter kan dette ske ved i designfasen at inddrage en analyse af, hvorvidt målgrupper er udsatte for, påvirkede af og har kapacitet til at tilpasse sig klimatiske udfordringer. For projekter om drivhusgasreduktion kan det betyde en udvidet vurdering af sociale og andre konsekvenser for vilkår og tværgående faktorer for lokalbefolkningen og andre interessenter. Sådanne 'ulighedsanalyser' kan hjælpe med at inddrage de særlige ønsker og behov, som fattige og marginaliserede grupper har, og derved sikre at projekterne har et større potentiale for ulighedsbekæmpelse. Disse målgrupper kan også med fordel inddrages i prioriteringen af dansk støtte til internationale organisationer.

- **Lokalforvaltet klimastøtte**
  Endelig kan ulighed i forhold til klimaforandringer bekæmpes ved at øge andelen af klimastøtte, der er lokalt forvaltet.[36] Forvaltning af klimabistand på kommunalt eller distriktsniveau frem for nationalt niveau kan øge aktiviteternes relevans, da klimapåvirkninger er meget kontekst-baseret, både ift. lokale miljøer, samfundsdynamikker og erhverv. Lokalforvaltning kan derfor støtte ulighedsbekæmpelse ved bedre at imødekomme lokale udviklingsbehov og prioriteter. Den har også vist sig bedre til at inddrage marginaliserede grupper og kvinder.[37] Dog er inklusive beslutningsprocesser på lokalniveau vigtige for at sikre, at disse gruppers stemmer bliver hørt.

MULIGT DISKUSSIONSEMNE:

Danmarks rolle på det internationale plan
Kan Danmark spille en særlig rolle på internationalt plan i at sætte fokus på klimaulighed og evt. løsninger? F.eks. gennem nye tilgange i det bilaterale samarbejde, støtte til bestemte internationale programmer, eller gennem indflydelse i multilaterale institutioner?

Skridt mod ulighedsbekæmpelse gennem dansk klimabistand
Sammenhængene mellem klima og ulighed er mange. De findes på tværs af niveauer og af administrative og beslutningstagende fora. De berører også politiske, økonomiske og sociale felter, og tit flere af disse samtidigt. Til trods for kompleksiteten er der skridt, der kan tages med basis i internationale erfaringer.

Øget fokus på klima og ulighed i dansk bistand kræver politisk vilje og institutionel kapacitet i Danida i form af bl.a. personale og processer, både i Danmark og på ambassaderne. Diskussioner af klimaulighed i dansk bistand kan derfor med fordel rettes mod interne behov såvel som de eksterne problemstillinger omkring klimaulighed og udvikling.

KONKLUSIONER:

Integration af klimaulighed i ny strategi for udviklingssamarbejdet
Den mangesidede karakter af klimaulighed peger på nødvendigheden af en integreret tilgang, hvor ulighed, udvikling og klimaresponsen tænkes sammen. Helt konkret kræver det både en strategisk retning og retningslinjer samt klare processer for, hvordan disse udføres i projektudvikling og implementering. En integreret tilgang kan fokusere på de fattige og næsten fattige og deres vilkår, men kan også med fordel rettes mod de underliggende og relationelle faktorer, der er med til at genskabe vilkårene på sigt. Det vil kræve et tæt samarbejde med partnerlandene med øje for deres prioriteter og helst integreret i deres institutioner.

Denne integrerede tilgang kan understøttes af målrettede initiativer. Hvor en strategi vil skabe rammerne for udviklingssamarbejdet og kræve en langvarig indsats, vil målrettede indsatser fokusere på særlige behov i bestemte sektorer, institutioner eller befolkningsgrupper i partnerlandene gennem korterevarende projekter. Det kan f.eks. være støtte til tilpasning og udvikling for særligt udsatte grupper, men det kan også være støtte til mere inklusive institutionelle processer, der bedre kan sikre tilpasning og udvikling samtidigt med at mindske politisk ulighed, f.eks. på lokalt plan.

NOTER

1 Hallegatte, S., Bangalore, M., Bonzanigo, L., Fay, M., Kane, T., Narloch, U., Rozenberg, J., Treguer, D. and Vogt-Schilb, A. (2016). Shock Waves. World Bank; Jafino, Bramka Arga, S. Hallegatte, and B. J. Walsh. (2020). Revised Estimates of the Future impact of Climate Change on Poverty by 2030. Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.

2 For et godt overblik se Center for Climate and Energy Solutions side 'Global Emissions.'

3 Oxfam (2020). "Confronting Carbon Inequality." Oxfam Media Briefing. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf

4 Roser, M. and E. Ortiz-Ospina (2019) "Global Extreme Poverty." https://ourworldindata.org/extreme-poverty

5 IPCC (2014a). "Annex II: Glossary." [Mach, K.J., S. Planton and C. von Stechow (eds.)]. In: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 117-130. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_Annexes.pdf

6 Samt i polerne og nogle specifikke 'klima hotspots'; IPCC (2014b). AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014. https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/ ; IPCC, 2018: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf

7 Se IPCC 2014a.

8 Swingle, C. (2019). Climate justice after the Paris Agreement: understanding equity through nationally determined contributions. In A Research Agenda for Climate Justice. Edward Elgar Publishing.

9 Rose, A., Wei, D. and A. Bento (2018). "Equity Implications of the COP21 Intended Nationally Determined Contributions to Reduce Greenhouse Gas Emissions" in R. Kanbur and H. Shue (eds.) Climate Justice: Integrating Economics and Philosophy. Oxford University Press.

10 UNEP (2020) Emissions Gap Report 2020. https://www.unenvironment.org/emissions-gap-report-2020

11 Climate Action Tracker (2020). Paris Agreement turning point. https://climateactiontracker.org/documents/829/CAT_2020-12-01_Briefing_GlobalUpdate_Paris5Years_Dec2020.pdf;

12 Chin-Yee, S. (2016). "Briefing: Africa and the Paris climate change agreement." African Affairs, 115(459), 359-368.

13 Okereke, C. (2010). Climate justice and the international regime. Wiley interdisciplinary reviews: climate change, 1(3), 462-474.

14 Independent Expert Group on Climate Finance (2020). Delivering on the $100 Billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf

15 CARE Danmark (2020). "Finanslov med svækket klimabistand," af Rasmus Stuhr Jakobsen.

https://care.dk/nyheder/finanslov-med-svaekket-klimabistand

16 Rigsrevision (2021). Klimabistand til Udviklingslande. https://rigsrevisionen.dk/Media/F/0/SR0920.pdf

17 OECD (2019). "Climate finance for developing countries reached USD 71 billion in 2017." http://www.oecd.org/environment/climate-finance-for-developing-countries-reached-usd-71-billion-in-2017.htm

18 Se Hallegatte et al. 2016.

19 World Bank (2020). Action Plan on Climate Change Adaptation and Resilience. Managing risk for a more resilient future. Krishna, A. (2006). Pathways out of and into poverty in 36 villages of Andhra Pradesh, India. World Development, 2006, vol. 34, issue 2, 271-288.

20 Nazrul, S. and Winkel, J. (2017). Climate Change and Social Inequality. DESA Working Paper No. 152. https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf; Krishna, A. (2006). Pathways out of and into poverty in 36 villages of Andhra Pradesh, India. World Development, 2006, vol. 34, issue 2, 271-288.

21 Hallegatte, S., Fay, M. and Barbier, E.B. (2018). "Poverty and climate change: Introduction." Environment and Development Economics (2018), 23, 217–233

22 Se World Bank 2020.

23 Friis-Hansen, E (2017). Decentralized governance of adaptation to climate change in Africa. CABI International.

24 Se Hallegatte et al. 2016 s. 5.

25 Wunder, S., Noack, F. and Angelsen, A. (2018). "Climate, crops, and forests: a pan-tropical analysis of household income generation." Environment and Development Economics 23(3).

26 Se Moser 2008.

27 WHO (2008). The World Health Report 2008 – Primary Health Care (Now More Than Ever). Geneva, Switzerland: World Health Organization. http://www.who.int/whr/2008/en/

28 Ivanic, M. and Martin, W. (2014) Short- and Long-run Impacts of Food Price Changes on Poverty. SSRN Scholarly Paper No. ID 2484229. Rochester, NY: Social Science Research Network.

29 Foresight (2011) Foresight: Migration and Global Environmental Change, Final Project Report. The Government Office for Science, London

30 Global Commission for Adaptation (2019). Adapt now: a global call for leadership on climate resilience. https://gca.org/reports/adapt-now-a-global-call-for-leadership-on-climate-resilience/

31 ODI (2014) "What can be done to address intersecting inequalities?" ODI Briefing 93. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9214.pdf

32 Particip. 2020. Inception Report. Evaluation of Danish Funding for Climate Change Mitigation in Developing Countries. Unpublished.

33 Karlsson, M., Alfredsson, E. and Westling, N. (2020). "Climate policy co-benefits: a review." Climate Policy, Vol. 20, 2020, issue 3.; Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2019). Danish support to the Global Commission on Adaptation. Catalyze global leadership on acceleration of climate adaptation in developing countries. Development Engagement Document.

34 Se sider 38-39 af Funder, M., Lindegaard, L. S., Friis-Hansen, E. and M. L. Gravesen (2020). Integrating climate change adaptation and development: Past trends and ways forward for Danish development cooperation. DIIS Report, 2020: 05. https://pure.diis.dk/ws/files/3468717/Climate_change_adaptation_and_development_Danish_development_cooperation_DIIS_report_05_2020.pdf;

35 Funder et al. 2020.

36 Friis-Hansen, E. (2020). "Governing Adaptation Finance for Transformation (GAFT). A comparative study of climate change adaptation implementation in Tanzania and Kenya." Unpublished research program description.

37 Patel, S., Soanes, M., Rahman, F., Smith, B., Strinbach, D. and Barrett, S. (2020). Good climate finance guide. Lessons for strengthening devolved climate finance. Working Paper November 2020.



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | www.diis.dk